

O Potencial do IDEB como estratégia de *accountability* da qualidade da educação básica

IDEB'S potential as accountability strategy for the quality of basic education

El potencial del IDEB como estrategia de accountability de la calidad de la educación básica

MARILDA PASQUAL SCHNEIDER
ELTON LUIZ NARDI

Resumo: O trabalho tem por objetivo discutir o IDEB no contexto das reformas educacionais contemporâneas. Toma o conceito de *accountability* e as bases orientadoras da atual política educacional brasileira como propulsores da análise efetuada. Conclui que um sistema de prestação de contas e de responsabilização como o que o IDEB procura integrar não pode prescindir de uma avaliação e de uma autoavaliação referenciadas, congruentes com o postulado de uma educação democrática na qual as políticas educacionais contemporâneas estão subscritas.

Palavras chave: IDEB; accountability; qualidade; educação básica.

Abstract: The paper discusses IDEB in the context of contemporary educational reforms. Taking the concept of accountability and the basic guidelines of current Brazilian educational policy as the driving forces behind the analysis, it concludes that a system of accountability and responsibility as the one IDEB aims to integrate cannot exist without a referenced evaluation and self-assessment, consistent with the postulate of a democratic education in which contemporary educational policies are underwritten.

Keywords: IDEB; accountability; quality; basic education.

Resumen: El trabajo tiene por objetivo discutir el IDEB en el contexto de las reformas educativas contemporâneas. Toma el concepto de *accountability* y las bases orientadoras de la actual política educativa brasileña como propulsores del análisis realizado. Concluye que un sistema de rendición de cuentas y de responsabilización como el que el IDEB procura integrar no puede prescindir de una evaluación y de una autoevaluación referenciadas, congruentes con el postulado de una educación democrática en la cual las políticas educativas contemporâneas están suscritas.

Palabras clave: IDEB; accountability; calidad; educación básica.

INTRODUÇÃO

O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), criado em 2007, na vigência do governo Luís Inácio Lula da Silva, é considerado o indicador capaz de aferir os resultados educacionais dos estados, municípios, redes de ensino e escolas de brasileiras. Por seu caráter abrangente, constitui um importante instrumento de prestação de contas dos entes federados acerca da qualidade da educação básica no país.

O indicador compõe-se de informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames como a Prova Brasil e o Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica). Por este instrumento, o conceito de qualidade é relacionado ao de avaliação, uma vez que a obtenção de resultados desejáveis obtidos nos exames e taxas de aprovação pressupõe melhoria educacional. A responsabilidade pela qualidade recai, então, sobre as escolas e redes de ensino, diferenciando-se em seus níveis de alcance pelas metas traçadas para o IDEB de cada instância educativa.

Como a criação do Índice é recente, prescinde de estudos mais detalhados e aprofundados no âmbito das políticas educacionais contemporâneas. Ainda que sejam admitidos avanços na educação básica a partir dos dados publicizados a cada biênio¹, educadores, estudiosos e pesquisadores têm indagado justamente acerca de seu potencial na efetiva conquista da qualidade educacional.

A meta final do IDEB tem seu alcance estimado para 2021, com divulgação em 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil. Significa dizer que em 2021 o Brasil deve atingir, considerando os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, a média 6,0 (seis), nota mínima de qualidade aceitável pela OCDE (Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico), atualmente, para os países desenvolvidos (BRASIL, 2009).

Na avaliação do IDEB das escolas e redes, em 2009, os números alcançados pela maioria dos estados brasileiros evidenciam avanço importante da qualidade em todas as etapas de ensino (anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio).

Segundo dados do INEP, esse avanço se deve, em boa medida, ao aumento das notas dos estudantes na Prova Brasil (71,1% nos anos iniciais, 64% nos anos finais e 57,9% no ensino médio) (INEP, 2010) e representam o esforço de governos, redes e unidades escolares em melhorar o desempenho dos estudantes nas áreas de conhecimento prioritárias em termos educacionais (Língua Portuguesa e Matemática).

1 O cálculo do IDEB de cada escola e rede de ensino é bianual, tendo sua série histórica iniciado em 2005, apesar de o indicador ter sido criado no ano de 2007.

Não obstante, os números alcançados pelos municípios e estados brasileiros evidenciam realidades muito díspares na avaliação deste indicador. Isto acontece, seja porque, em alguns deles, a meta 6,0 (seis), prevista para o IDEB de 2021, está ainda distante de ser alcançada; seja porque os resultados revelam abismos de desigualdade entre estados da federação e entre municípios de um mesmo estado; ou, ainda, porque persistem diferenças consideráveis entre as etapas de ensino².

Outro importante aspecto diz respeito à combinação entre os indicadores de pontuação média dos estudantes nos exames padronizados de Língua Portuguesa e Matemática e a taxa média de aprovação da correspondente etapa de ensino. Quando comparados, os dados obtidos nestes dois indicadores evidenciam que as altas taxas de aprovação nem sempre correspondem a bons resultados nos testes aplicados.

Conforme argumenta Fernandes (2007, p.8), as escolas e\ou redes de ensino podem adotar “medidas que melhorem o fluxo e piorem o desempenho nos exames padronizados e vice-versa”. Isto porque o Índice incentiva unidades escolares e redes a operarem com baixas taxas de reprovação, o que pode afetar o desempenho médio dos estudantes, dependendo do trabalho desenvolvido pelas escolas. Deste modo, um bom resultado no IDEB nem sempre representa avanço significativo no rendimento escolar dos estudantes.

Isto posto, temos que o tema do IDEB remete a outros, especialmente aos da avaliação e da responsabilização e de suas implicações na construção de uma determinada concepção de qualidade. O estudo em tela tem estes como temas candentes das reflexões tecidas e toma o conceito de *accountability* como propulsor das análises efetuadas e das perspectivas adotadas. Com base neste conceito, discute o IDEB no contexto das reformas educacionais contemporâneas, tomando as metas encetadas para as redes, municípios e estados como uma forma parcelar de *accountability* da qualidade da educação básica no país.

Para dar conta deste objetivo, em um primeiro momento, tomamos as ideias de Afonso (2009a; 2009b; 2010) como norteadoras da discussão sobre o conceito de *accountability*, buscando tensionar o tema no contexto das atuais políticas educacionais brasileiras.

Partindo da importância atribuída às avaliações standardizadas nas políticas contemporâneas, em um segundo momento analisamos o IDEB como mecanismo regulador de uma determinada concepção de qualidade. Por fim, com base no conceito erigido a partir das políticas de *accountability* encetadas pelo

2 Dados do INEP evidenciam que os avanços logrados no IDEB de 2009 devem-se, em grande medida, aos resultados obtidos nos anos iniciais do ensino fundamental tendo ficado, os anos finais e o ensino médio, em muitos municípios, abaixo da meta prevista para essas etapas (INEP, 2010).

Estado, indagamos acerca do potencial do IDEB como indutor da qualidade no âmbito da educação básica. Procuramos, mais precisamente, chamar a atenção para a crescente atribuição de responsabilidade conferida a escolas e redes de ensino em torno da conquista da propalada qualidade, tendo o IDEB como sua força motriz.

A discussão aqui proposta está ancorada em uma investigação que tem por objetivo avaliar a potencialidade e o alcance das estratégias e ações deflagradas pelas redes e escolas públicas municipais, no tocante à melhoria da qualidade educacional³. Os resultados alcançados nesta etapa do trabalho tomam, como principal procedimento metodológico, a análise de documentos oficiais, nomeadamente os que tratam das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica e da normatização do IDEB, a consulta aos bancos de dados do INEP. O estudo tem como epicentro os dados empíricos recolhidos até o momento pela pesquisa ampliada.

POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* E AS AVALIAÇÕES ESTANDARDIZADAS

O termo *accountability*, de origem inglesa e sem tradução exata para o português, está presente na literatura americana desde antes da década de 1970. No Brasil, foi introduzido no início dos anos de 1990, justamente quando se instalava no país o regime democrático de administração pública (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Assim, seu ingresso no contexto das políticas nacionais coincide com o discurso da descentralização, da desconcentração dos serviços públicos e da autonomia dos entes federados, ainda que com princípios fundamentais diversos.

Apesar de sua inserção na literatura inglesa ter ocorrido há mais de 30 anos, o significado do vocábulo permanece subexplorado, especialmente no contexto da política educacional brasileira (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Traduzido, muitas vezes, como sinônimo de prestação de contas ou de responsabilização, trata-se, na verdade, de um conceito em expansão (MULGAN, 2000 *apud* AFONSO, 2009b), discutido a partir de uma variedade de abordagens e perspectivas nem sempre convergentes e comumente associadas a um discurso pouco democrático.

3 Referimo-nos ao Projeto de Pesquisa **Indicadores de qualidade do ensino fundamental na mesorregião oeste de Santa Catarina**: estratégias e ações na rede pública municipal de ensino (2010-2014), que está sendo desenvolvido por um grupo de pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). A pesquisa, em andamento, conta com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES - Brasil.

De fato, na extensa maioria dos casos em que é utilizado, associa-se muito mais a orientações políticas gerenciais, que conferem caráter redutor e negativo ao vocábulo, do que a uma lógica progressista e democratizante de gestão educacional.

Conforme assinala Abrucio (1997), as reformas na administração pública mobilizadas desde a metade do século XX focalizaram a eficiência e a eficácia, em favor das quais foi introduzida a descentralização dos serviços. Estas reformas pautaram-se, inicialmente, no modelo administrativo puramente gerencial, com a lógica de mercado sendo transposta à gestão pública. O foco de atenção deste modelo são os contribuintes.

Com o passar do tempo, consequências indesejadas do modelo puramente gerencial, notadamente apontadas no debate inglês, renderam-lhe transformações que trouxeram, segundo o autor, abordagens alternativas como *Consumerism* e *Public Service Orientation*.

O *Consumerism* ou “satisfação do consumidor” adotou a perspectiva da qualidade como estratégia para esta satisfação. As medidas adotadas buscavam tornar o poder público mais ágil e competitivo, para o que cabia, entre outras estratégias, operar a descentralização administrativa (para aproximar o centro de decisões aos consumidores) e mobilizar a competição entre organizações públicas.

Embora tenha avançado significativamente em relação ao modelo gerencial puro, várias críticas foram dirigidas ao *Consumerism*, notadamente no campo da relação entre o governo prestador de serviços públicos e a população. “A crítica mais geral é direcionada ao conceito de consumidor de serviços públicos” (ABRUCIO, 1997, p. 24).

Na abordagem do *Public Service Orientation*, a mais recente, sobressaem os temas do republicanismo e da democracia e as ideias de transparência, *accountability*, participação política e equidade. Consoante este quadro, é o conceito de cidadão que ganha a cena. De acordo com o Abrucio (1997, p. 27), uma das ideias chave do *Public Service Orientation* é “a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade. Para tanto, é preciso que, no processo de aprendizado social, na esfera pública, se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos.”

Mesmo tecendo críticas contundentes ao modelo gerencial puro e ao *Consumerism*, discussões sobre temas como eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial e planejamento estratégico não são abandonadas na abordagem do *Public Service Orientation*. Há, sim, “a tentativa de aperfeiçoá-las dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante”(ABRUCIO, 1997, p.28).

Muito embora o *Public Service Orientation* focalize a esfera do poder local e sua adoção em âmbito nacional constitua questão ainda não respondida (ABRUCIO, 1997), há fortes evidências de que sua virtude de apontar **como** e **o que** deve ser o setor público tem influenciado significativamente o traçado de recentes propostas para o setor.

Em *La Responsabilización em la Nueva Gestión Pública Latinoamericana* (CLAD, 2000), o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sinaliza que, mais recentemente, as atenções recaem sobre a necessária ampliação da transparência nos serviços públicos. Embora considere fundamentais os passos dados na década de 1990, o CLAD avalia que a responsabilização da administração pública não logrou maiores avanços, especialmente pela forma dispersa e desarticulada como foi operada.

Sinalizado o horizonte da nova gestão pública latinoamericana, a responsabilização, expressão que visa traduzir a noção inglesa de *accountability*, ganha força na agenda política da América Latina. Na região, sublinha o documento, o emprego do termo tem modificado em parte o sentido da *accountability*, pois quer referir tanto o dever da administração pública de prestar contas à sociedade, como o direito dos cidadãos de controlar a ação dos seus governos.

Para tanto, são apontadas duas formas clássicas e três formas modernas para se alcançar a responsabilização. As clássicas são o controle de procedimentos e o controle parlamentar, enquanto as modernas chamam para o controle por resultados, o controle por competência administrada e o controle social.

Por sua presença cada vez mais acentuada em diferentes contextos e circunstâncias, em vista das pressões contraditórias na redefinição do papel dos Estados-Nação, a *accountability* adquire centralidade social e política no contexto das reformas encetadas em vários países a partir das últimas décadas. Face à crescente tendência de vinculação do termo a processos de democratização da educação pública, a reflexão teórica e conceitual do tema conquista relevância neste trabalho.

Afonso (2009a, 2009b, 2010) advoga que, diante dos vários modelos de *accountability* atualmente em construção, nomeadamente em países que adotam políticas de quase-mercado na educação, é preciso refletir acerca do conceito de modo a superar visões reducionistas nas políticas empreendidas.

Para o autor, as políticas de *accountability* estão implicadas em três variáveis articuláveis entre si: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. Embora autônomas, estas três variáveis possuem forte congruência, constituindo, integradamente, pilares de um processo de *accountability* numa perspectiva que procura suplantar a “descomplexificação, despolitização e tecnicização das formas tendencialmente dominantes de *accountability*” (AFONSO, 2009a, p. 14).

Nos países em que estas políticas são empregadas, argumenta-se que a assunção de uma sociedade democrática implica a autonomia e de que esta pressupõe capacidade para justificar e informar acerca do que ocorre nas instituições. Neste contexto, a produção de políticas que possibilitem a participação substantiva e crítica da sociedade civil nos processos de responsabilização e de tomada de decisões, quando planejadas em princípios éticos e morais, congruentes com a perspectiva de uma sociedade justa e igualitária, sublinharia a conquista de importantes graus de autonomia nas instituições.

A este respeito, Afonso (2009a, p. 15) adverte que, sem a garantia de processos credíveis, válidos e fidedignos de avaliação, os quais permitam emitir juízo de valor sobre práticas, instituições, contextos e políticas, “ficam prejudicadas as formas de prestação de contas e de responsabilização, ou seja, uma parte fundamental dos processos de *accountability*”. A avaliação, portanto, constitui parte importante deste sistema, ainda que não atue isoladamente.

Assim entendido, um modelo abrangente de *accountability* inclui a prestação de contas, a responsabilização e a avaliação como partes integradas e integráveis de um projeto nacional. Enquanto a prestação de contas consubstancia o momento da justificação, da informação, da produção de argumentações e da elaboração e publicização de relatórios, o pilar da avaliação caracteriza o *ex-ante* e o *ex-post* deste processo. Ou seja, ele pode tanto anteceder à prestação de contas como ocorrer entre esta e a fase da responsabilização. Quer numa ou noutra situação, a avaliação serve ao propósito de “produzir juízo de valor sobre uma determinada realidade social” permitindo o recolhimento, o tratamento e a análise de informações (AFONSO, 2010, p. 151-152).

Já o pilar da responsabilização atende ao pressuposto da atribuição de responsabilidades pelos atos praticados. Ainda que esteja comumente associada, de forma redutora, à ideia de atribuição de recompensas ou sanções, Afonso defende que tais atribuições não precisam ser, necessariamente, seu único fim. Segundo o autor, numa perspectiva participativa e democrática, a responsabilização implica capacidade de responder pelas ações empreendidas de modo a obter a assunção autônoma de responsabilidades.

Não obstante, especialmente nas duas últimas décadas, temos assistido, nos países capitalistas ocidentais, à disseminação de políticas de avaliação em larga escala, de prestação de contas e de responsabilização sem necessária correspondência entre os pilares que constituem este sistema. Propaga-se um modelo retórico de *accountability*, cujas concepções político-ideológicas sobrepujam os governos nacionais e descaracterizam o sistema enquanto instrumento para a legitimação de um regime democrático substantivo, participativo e crítico.

Nestes países, a *accountability* tornou-se parte de um discurso transversal e neoconservador, com influência nas políticas nacionais. Com base nos argumentos da ineficácia dos métodos pedagógicos, do mau uso da autonomia profissional dos professores, do fortalecimento do Estado como mecanismo de controle social e da racionalização dos investimentos públicos, comumente têm sido adotadas políticas de responsabilização e prestação de contas sem a necessária correspondência com práticas democráticas de avaliação da educação.

Consoante Afonso (2009a, p. 15), como um sistema de *accountability* implica uma “teia complexa de relações, interdependências e reciprocidades”, acontece que, não raras vezes, defrontamo-nos com práticas de *accountability* desvinculadas de processos credíveis de avaliação, comprometendo a virtuosidade desta política. Em muitos casos a avaliação existe, porém não potencializa o caráter participativo da responsabilização.

Neste contexto, os princípios de responsabilização e de prestação de contas, por estarem imersos em razões instrumentais e de controle da educação, com vistas a atender à lógica competitiva instalada, apresentam consequências diversificadas e, muitas vezes, contraditórias no âmbito das escolas.

De forma paradoxal, a exemplo do que ocorrera em outros países há alguns anos, temos assistido, no Brasil, especialmente nas últimas duas décadas, a um vertiginoso crescimento de mecanismos e estratégias de avaliação, nomeadamente as padronizadas e produzidas fora do ambiente escolar, denominadas avaliação em larga escala. Estas avaliações assemelham-se, em certa medida e ainda que embrionariamente, a algumas políticas de *accountability* adotadas em outros países.

Na prática, os resultados destas avaliações em larga escala assumem o *status* de tradutores da qualidade, na medida em que a obtenção dos índices desejáveis pressupõe a melhoria educacional, sobretudo em nível de escola. Neste nível, em particular, não raro, a avaliação, como categoria intrínseca do processo ensino-aprendizagem e do projeto político-pedagógico da escola, é suplantada pela égide das avaliações centralizadas, através das quais as escolas são levadas a concentrar esforços na produção dos índices projetados externamente.

Em face de emergências de curto prazo, relacionadas na maioria das vezes ao discurso pela melhoria da qualidade educacional, vimos postergados projetos democráticos que fundamentaram a insurgência, no Brasil da década de 1980, de um novo regime político, passando, como afirma Pochmann (2010), a plantar bonsai em vez de jabuticabas, jacas e mangas⁴.

4 A metáfora refere-se à importação de políticas internacionais, na maioria das vezes sustentadas pelas forças do mercado, ocasionando o insulamento das instituições e o arrefecimento da visão crítica e construtiva de projetos de longo prazo. Estas políticas têm constrangido os projetos nacionais, instigando governantes a adotar modelos conservadores de gestão educacional.

O Estado determina os princípios e as bases da avaliação, desenvolve os exames, aplica os testes, corrige-os, afere e divulga os resultados. A partir dos resultados obtidos, as redes e instituições de ensino são compelidas a prestar contas, criando estratégias e implementando ações com vistas a reverter números indesejáveis.

Em algumas situações, por não se sentir afetada pelos resultados educacionais obtidos, a comunidade escolar mantém-se alheia aos dados publicizados e largamente difundidos pelos *mass media*. Em outras, a responsabilidade pelo desempenho educacional recai sobre as escolas e seus professores, sem que sejam consideradas as trajetórias individuais dos grupos e das instituições.

As avaliações padronizadas são utilizadas como único fator tanto para a tomada de decisões como para a responsabilização, sem que sejam consideradas as demais variáveis que intervêm na conquista da tão desejada qualidade, tal qual condições intra e extraescolares. As trajetórias e idiosincrasias dos sistemas e instituições de ensino não são levadas em conta, assim como suas necessidades imediatas perdem espaço em favor de frentes prioritárias que deslocam o foco da escola para o sistema.

Por outro lado, a imposição para a produção de números favoráveis em vista das metas educacionais traçadas para cada escola e rede tem levado instituições de ensino a construir estratégias capazes de alterar os resultados educacionais sem, no entanto, encetar mudanças significativas nos processos pedagógicos.

Por razões como as apresentadas, Afonso (2009a) concebe as avaliações padronizadas e externas como formas parcelares de *accountability*, uma vez que se sustentam em uma visão tecnicizada e despolitizada de educação. Estas avaliações consubstanciam um modelo reduzido de responsabilização, alicerçada em apenas alguns elementos e não no modelo em si.

Consoante destaca,

se queremos uma sociedade democrática que concretize e pratique certos princípios e valores fundamentais, não podemos deixar de defender a necessidade de essa mesma sociedade estar bem informada e conhecer com o máximo de objetividade possível o que ocorre nas suas instituições, nomeadamente nas escolas. Mas não é com a utilização de exames nacionais ou outras formas similares de avaliação externa estandardizada, transformadas em instrumentos e controlo social, redutores e fortemente centralizados do Estado, que se promove a avaliação, a prestação de contas e responsabilização adequadas à pluralidade de objetivos, missões, estruturas e actores que constituem o sistema educativo (AFONSO, 2009a, p. 23).

Pressupostos, valores e metodologias de avaliação muitas vezes não permitem emitir e fundamentar juízos valorativos sobre as escolas e as políticas encampadas, de modo que os resultados educacionais obtidos não produzem os impactos esperados em termos de práticas educacionais. Trata-se, portanto, de um “ato de *accountability*”, mas não do modelo em si (AFONSO, 2009a).

A forte relação entre testes padronizados e responsabilização potencializa o caráter formal e predominantemente excludente desta política educacional, mas não assegura a construção de modelos ampliados de *accountability*. Numa concepção fundada em princípios teórico-metodológicos, políticos e axiológicos progressistas, a prestação de contas pode constituir instrumento para a construção de diferentes graus de autonomia no quadro de políticas públicas fundadas em valores e princípios verdadeiramente democráticos.

Porém, a diversificação das formas de avaliação construídas no contexto brasileiro nas últimas duas décadas, nomeadamente as decorrentes dos exames nacionais, nos levam a inferir que a introdução de modelos de *accountability* no cenário político nacional está assentada em razões mais gerenciais e de controle do que democráticas.

As recentes mudanças processadas no âmbito da educação básica brasileira, especialmente a partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), expandiram o papel da avaliação em larga escala, ao passo em que a colocaram no centro das políticas educacionais encampadas pelo MEC. A criação de um indicador de qualidade da educação básica e a definição de metas para o país, os sistemas de ensino e as escolas compõem o quadro das principais inovações derivadas das mudanças referidas.

A implantação do IDEB como indicador que combina os resultados de exames padronizados, aplicados em todos os sistemas educacionais do país, com informações sobre fluxo escolar, uniu à perspectiva de avaliação para o diagnóstico e monitoramento a noção de *accountability*.

Nesta nova função assumida pelos exames, peça destacada na constituição do indicador para a *accountability*, não somente os alunos são responsáveis pelo seu desempenho, mas também os professores, diretores e gestores, “no sentido de mobilizá-los na busca da melhoria da qualidade de ensino” (BRASIL, 2011, p. 8).⁵

5 A corresponsabilização pelos resultados obtidos pelos estudantes nos testes padronizados e a introdução de incentivos visando orientar ações em favor da melhoria destes resultados compõem o quadro característico das tendências de programas de *accountability* educacional. O sistema de incentivo, por sua vez, envolve a publicidade dos resultados dos testes, podendo incluir prêmios ou mesmo punições decorrentes destes resultados.

O IDEB E SUAS RELAÇÕES COM A POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY*

Situado em um quadro de mudanças educacionais que anuncia, como objetivo ambicioso (SAVIANI, 2009), o desejo de elevar o nível da educação brasileira aos patamares dos países desenvolvidos, o IDEB foi criado pelo Ministério da Educação, em 2007, junto com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O PDE entrou em vigência a partir do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que

dispõe sobre a “implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007a).

De acordo com o MEC, as ações do PDE são sustentadas por seis pilares, a saber: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social. Como imperativos na consecução dos propósitos do PDE, a responsabilização e a mobilização da sociedade são considerados “dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação” (BRASIL, 2007b, p. 11).

Por este Decreto, que adjudica o Compromisso de Todos pela Educação, a qualidade passou a ser o carro-chefe do Plano de Metas instituído pelo MEC sendo expresso pelo PDE, mas cuja “identidade própria está dada pelo IDEB” (SAVIANI, 2009, p. 31).

No artigo 3º do Decreto nº 6.094/2007, está destacado que

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre o rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007a).

A adesão dos Municípios, Estado e Distrito Federal ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica, expressa pelo cumprimento de metas de evolução do IDEB fixadas pelo MEC para cada escola e município até o ano de 2022 (BRASIL, 2007a). A responsabilidade pela melhoria da qualidade recai sobre as escolas e as

redes de ensino⁶. No entanto, diferencia-se em seus níveis de alcance pelas metas traçadas para cada instância educativa.

Adrião e Garcia (2008), ao referirem o esforço de regulação representado pelas medidas inscritas no PDE, mencionam que o MEC instituiu um programa de apoio técnico e financeiro dirigido prioritariamente aos municípios com piores índices de desempenho, apoio este condicionado à submissão das esferas municipais a determinadas medidas de responsabilização ou *accountability*. Entre as medidas, destacam-se a publicização de informações, participação nas avaliações externas e o recebimento de recursos e assistência técnica condicionados ao alcance de metas firmadas em plano de ação com o objetivo de elevação do IDEB.

A série histórica de resultados do IDEB teve início em 2005 e, desde então, a realização de avaliações, a cada dois anos, determina a produção de um novo IDEB. Metas projetadas nos âmbitos nacional, estadual, municipal e por escola permitem o monitoramento dos resultados alcançados a cada biênio.

De acordo com Reynaldo Fernandes, então Presidente do Inep, “possuir um indicador de desenvolvimento educacional seria desejável, entre outros motivos, para: a) detectar escolas e\ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa *performance* e b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e\ou redes de ensino” (FERNANDES, 2007, p.8).

Vale ressaltar que posicionamentos dissonantes têm marcado o tema desde que este se tornou o indicador de maior impacto na avaliação da educação básica. Inegavelmente, o IDEB traduz, simbolicamente, o quanto as unidades escolares, o município e o estado avançaram em suas metas e isto representa um forte aliado na prestação de contas da qualidade.

Uma das principais polêmicas em torno do IDEB reside fundamentalmente na sua capacidade de tradução da qualidade educacional, especialmente em relação às escolas, já que em nível de redes de ensino a ideia de acompanhamento global, com o objetivo de contribuir na orientação das políticas educacionais, tem rendido melhores créditos ao Índice.

Indagado sobre os limites do IDEB e de como superá-los, Portela (2008, [s.p]) assim se pronuncia:

O que queremos com o Ideb? Enquanto um indicador de resultado, acho razoável. O primeiro problema decorrente é se é uma medida de qualidade. Acho qualidade uma coisa mais complicada. O segundo problema é a modelação de políticas só por ele (IDEB). É a mesma coisa que modela só pelos resultados dos testes. O risco de induzir uma educação para o teste é muito alto. O que seria empobrecer brutalmente o processo educativo.

6 A operacionalização das medidas ocorre, principalmente, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), plano este elaborado pelos entes da federação com o assessoramento do Ministério da Educação, cuja execução está a cargo dos governos locais.

Posicionamento similar ao de Portela é o fornecido por Souza (2008, [s.p]) para quem

índices podem ter utilidade para os administradores, os formuladores de políticas, para ter uma avaliação de sistemas, redes, tendências e movimentos. No entanto, o uso que tendencialmente a gente consegue observar é o Ideb como um instrumento de pressão sobre as escolas no sentido de melhorias do desempenho de seus alunos. A avaliação tem que ter um indutor de uso dos resultados. A gente tem ou desconsideração ou uso muito pequeno. O Ideb foi um indutor para que esses resultados tivessem maior utilização.

Para Saviani (2007, p.1246), no que se refere ao aspecto técnico, “deve-se reconhecer que o IDEB representa um avanço importante ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados de evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada aluno, em cada escola”.

Estas visões reforçam a ideia de que o Índice ainda prescinde de análises mais aprofundadas, especialmente no que tange ao seu potencial como instrumento de prestação de contas e de responsabilização das escolas, redes e estados acerca de seus resultados educacionais, resultados estes que o mecanismo toma incondicionalmente como indicador de qualidade da educação.

Coerente com o postulado de que a construção de um modelo democrático de accountability requer a assunção de uma avaliação que supere a ideia de superioridade dos exames standardizados e a inobservância das múltiplas dimensões que afetam a qualidade de ensino, é que o IDEB precisa ser tencionado no âmbito das políticas públicas destinadas à melhoria da qualidade da educação básica.

IDEB: EM BUSCA DE QUAL QUALIDADE?

Em face de que o IDEB adjudica em favor de uma determinada concepção de qualidade, é preciso indagar: De que qualidade falamos quando nos referimos ao IDEB?

De acordo com Saviani (2009, p. 31-32), a luta dos educadores pela qualidade da educação é histórica e se diferencia daquela parcela social com mais presença na mídia que, em contraste com os educadores, apenas recentemente assumiu a bandeira da educação. Conforme destaca, a luta é pela qualidade da educação pública, e tem início na década de 1920, com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE); adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, com a Campanha em

Defesa da Escola Pública, na virada da década de 1950 para os anos de 1960, e, mais recentemente, na proposta alternativa do Plano Nacional de Educação nos Congressos Nacionais de Educação realizados em 1996 e em 1997.

Para o autor, no século XXI, a luta pela qualidade da educação pública mantém-se como estratégia de “resistência às políticas e reformas em cursos e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho para os profissionais da educação” (SAVIANI, 2009, p.32).

A Resolução CNE/CEB 4, aprovada em 13 de julho de 2010, que estabelece Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, traz, em realce, a preocupação com a qualidade por meio do Título IV “Acesso e permanência para a conquista da qualidade social” (BRASIL, 2010b).

No Parecer CNE/CEB 07/2010, que trata desta resolução, o relator afirma que a qualidade almejada nos anos de 1970 e 1980 deixava em segundo plano a superação das desigualdades educacionais por pautar-se em princípios de eficácia e eficiência das escolas. Segundo destacado, a qualidade social (agora preconizada) está associada às mobilizações pelo direito à educação, à exigência de participação e de democratização comprometendo-se com a superação das desigualdades e injustiças. A qualidade social constitui ideia-força das orientações professadas (BRASIL, 2010a).

Indicativa dessa concepção, afirma-se no artigo 8º da Resolução CNE/CEB 4/2010:

Art 8º A garantia de padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série, resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo (BRASIL, 2010b).

Como vemos, a qualidade é traduzida como conquista da sociedade brasileira e direito de todos. Supõe reconhecer a insuficiência de se garantir a entrada de todos os estudantes na educação básica e a necessidade de “aprender a articular o local e o universal em diferentes tempos, espaços e grupos sociais desde a primeira infância” (BRASIL, 2010a, p. 9). Tomá-la a partir de uma dimensão socialmente referenciada implica avaliar as múltiplas determinações que afetam as condições de ensino e de aprendizagem nas escolas.

Consoante anunciado, o IDEB relaciona informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames standardizados e testes padronizados. A despeito da declarada necessidade de avaliação das múltiplas determinações que implicam as condições de ensino e de aprendizagem, são estes dois indicadores os constituintes da base para a aferição da qualidade das escolas brasileiras.

Tomando como ponto de partida o valor do IDEB em 2005, a meta para o Brasil (6,0) e o tempo para o seu alcance (2021) –, o Inep definiu metas intermediárias para o país, estados, municípios e cada escola. Essas metas funcionam como uma estratégia de controle, imputação de responsabilidades e assunção de sanções para os casos de não cumprimento da meta. Não obstante, está em discussão a obrigatoriedade ou não de as escolas divulgarem o seu IDEB na entrada da escola, como uma estratégia de prestação de contas à comunidade escolar acerca dos seus resultados educacionais.

A visualização dos resultados logrados pelo indicador desvela os possíveis rumos da produção desta política no âmbito dos municípios e redes públicas de ensino, uma vez que o conceito de qualidade fica reduzido a dois elementos, fluxo escolar e desempenho dos estudantes e das escolas em exames padronizados e aplicados em larga escala.

Em face do exposto, temos que o IDEB constitui um forte instrumento de regulação de uma determinada concepção de qualidade, por traduzir, simbolicamente, o quanto as unidades escolares, o município e o estado avançaram em suas metas educacionais. Porquanto o conceito erigido focaliza o caráter redutor e tecnicizante da educação, julgamo-lo insuficiente como indutor da melhoria de uma qualidade que tenha em vista a superação de visões inspiradas em princípios que não incorporam preocupações efetivas com as dimensões éticas, de justiça e de democracia da política nacional brasileira.

Conquanto seus efeitos ainda prescindam de análises mais aprofundadas, é possível sustentar, ao menos provisoriamente, e a partir das reflexões tecidas por Afonso (2009) que o IDEB adjudica para si uma forma parcelar de *accountability*. Isto porque sua base de sustentação é constituída por orientações políticas, normativos legais, perspectivas sociais e práticas de responsabilização abalizadas em exames padronizados e testes de aferição standardizados, com metas e pontos de chegada distintos para cada instância.

Há evidências suficientes para afirmar que o IDEB constitui uma fase inicial de construção de modelos *accountability* em educação no Brasil, dado a forte presença do pilar da prestação de contas na aferição do indicador. No entanto, pouco se pode dizer acerca das possibilidades de avanço deste modelo para a construção de um sistema mais amplo, que incorpore preocupações efetivas com as dimensões éticas, de justiça e de democracia visto sua forte aproximação com protótipos pautados na lógica mercantil de administração dos sistemas.

REFLEXÕES FINAIS

A despeito de posicionamentos dissonantes acerca da potencialidade do IDEB para os propósitos almejados, a criação de um instrumento de aferição de qualidade da educação básica representa avanço significativo nas condições de acompanhamento e monitoramento da situação educacional brasileira. Indubitavelmente, os dados produzidos e divulgados a cada biênio permitem a produção de políticas e a implementação de ações focadas nas metas de qualidade educacional no país, especialmente em nível de redes de ensino.

Entretanto, porque o Índice está sustentado em indicadores constituídos de forma desarticulada, essencialmente como exercício de prestação de contas e de controle centralizado, por parte do Estado, e como estratégia de *ranking* das escolas, por iniciativa do mercado e dos *media* de comunicação, é que julgamos que o IDEB não se constitui, ainda, em um modelo integrado e congruente de avaliação da qualidade da educação básica, nomeadamente aquela almejada pelos educadores desde os primórdios no século XX.

O Índice exacerba as desigualdades territoriais e tende a acirrar a lógica competitiva entre escolas e entes federados. Ainda que a avaliação preceda à responsabilização, esta coloca em causa apenas o desempenho dos estudantes e das escolas e não sucede à prestação de contas, restrita à resposta a uma imposição. Predomina, portanto, certa incongruência entre o modelo de avaliação que afere a qualidade da educação básica e a constituição de um sistema democrático de *accountability*.

Considerando a diversidade de tipologias e concepções de *accountability*, entendemos que um sistema de prestação de contas e de responsabilização como o que o IDEB procura integrar não pode prescindir de uma avaliação e de uma autoavaliação referenciadas, congruentes com o postulado de uma educação democrática na qual as políticas educacionais contemporâneas estão subscritas. Para alcançar este intento, faz-se imperativo associar o desafio da escolha de estratégias democráticas, tal qual previsto na Carta Magna e na LDB de 1996, com o estabelecimento de trajetórias ordenadas por parte do Estado e compatíveis com os novos cenários em construção no século XXI.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto no modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, DF: Enap, 1997 (Série Cadernos Enap, 10).

ADRIÃO, Thereza; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

AFONSO, Almerindo Janela. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Org.). **Olhares e interfaces**: reflexões críticas sobre a avaliação. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-170.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes padronizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, 2009a, 13, p. 13-29.

_____. Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo**, n. 9, mai/ago 2009b. p. 57-69.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007a. Dispõe sobre implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estado, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de abril de 2007.

_____. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília, MEC, 2007b.

_____. Parecer CNE/CEB n. 7/2010, de 7 de abril de 2010a. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 de julho de 2010.

_____. Resolução CNE/CEB 4/2010, de 13 de julho de 2010b. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de julho de 2010.

_____. **Sistema nacional de avaliação da educação básica**: microdados da Prova Brasil 2009 – manual do usuário. Brasília, DF: MEC/INEP, 2011.

CLAD. **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago.2009.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica** (IDEB). Brasília: Instituto Nacional e Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

INEP. Inep divulga os resultados do Ideb 2009: metas de qualidade foram cumpridas. **Portal Inep**. Assessoria de Imprensa Inep/MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>. Acesso em: 02 jan. 2012.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública**, v.43, n.6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>> Acesso em: 03 jan. 2012.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

PORTELA, Romualdo. **Depoimento**. Quarta-feira, 19 de novembro de 2008, 11:45. Disponível em: < <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php>> Acesso em: 03 jan. 2012.

SAVIANI, Dermeval. PDE: **Plano de Desenvolvimento da Educação**: Análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SOUZA, Sandra Zákia. **Depoimento**. Quarta-feira, 19 de novembro de 2008, 11:44. Disponível em: < <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php>> Acesso em: 03 jan. 2012.

MARILDA PASQUAL SCHNEIDER é doutora em educação pela UFSC e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unoesc.
E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br

ELTON LUIZ NARDI é doutor pela Unisinos e professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unoesc. E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br

*Recebido em abril de 2012
Aprovado em agosto de 2012*